

**O SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA E SEU TRATAMENTO  
CONSTITUCIONAL: A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA, A PARTIR DA  
ÉTICA DISCURSIVA DE JURGEN HABERMAS**



**Simone Andrea Schwinn**

*Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil*

**Dionathan Morsch**

*Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil*



**Resumo**

O presente trabalho tem por objetivo analisar a participação social na consecução de políticas de segurança pública, apoiado na teoria da ética discursiva de Jürgen Habermas. Tomando por base o agir comunicativo, pelo qual os indivíduos são capazes de estabelecer um consenso, é possível avaliar, até que ponto as atuais políticas de segurança pública contam com a participação da sociedade para sua formulação. A pergunta gira em torno da possibilidade de uma cidadania ativa, uma vez que ao prestar o serviço público, o Estado deveria agir não como mero prestador, mas como um interlocutor da vontade popular, construída sobre bases éticas e morais. A pesquisa é de natureza bibliográfica, apoiada em autores contemporâneos que tratam do tema proposto, onde, em um primeiro momento, aborda a ética discursiva como pressuposto da cidadania, passando à análise da segurança pública na Constituição da República de 1988, para então abordar o serviço público e finalmente, discutir a consecução da ética habermasiana, a partir da participação social nas políticas públicas de segurança. As principais conclusões, giram em torno da necessidade de fomento à participação social nas políticas de segurança, para que se obtenham resultados mais efetivos na execução dessas políticas, uma vez que é a comunidade a mais próxima das causas e consequências da insegurança.

**Palavras-chave:** Serviço público. Estado. Participação social. Cidadania. Ética Discursiva.

## **Introdução**

O presente trabalho, à luz das idéias de Jürgen Habermas, pretende analisar a possibilidade de participação social para consecução de políticas públicas de segurança, no contexto do Estado constitucional contemporâneo.

Para isso, em um primeiro momento, tratará de analisar a ética discursiva de Jürgen Habermas, enquanto pressuposto da cidadania, na medida em que o agir social da ação comunicativa proporciona uma interação e construção de consensos entre os diferentes atores sociais.

Em um segundo momento, tratará da segurança pública no constitucionalismo contemporâneo, tendo como norte a Constituição da República de 1988, que, traz a segurança pública enquanto direito e dever da sociedade e do Estado.

Posteriormente, apontará alguns conceitos acerca do que seja serviço público, alertando para o fato de que não há um conceito “fechado”, eis que este comporta uma série de elementos, muitas vezes variáveis.

Finalmente, tratará da consecução da ética habermasiana, partindo do pressuposto de que existe uma possibilidade real de participação social na construção e consecução de políticas públicas de segurança que não devem servir apenas ao Estado, mas à coletividade de atores inseridos no processo democrático.

### **1 A ética discursiva de Habermas enquanto pressuposto da cidadania**

Herdeiro da Escola de Frankfurt<sup>1</sup>, Jürgen Habermas, em seus estudos, elaborou a Teoria de Ação Comunicativa, pela qual procurou definir uma nova direção para a discussão acerca dos temas concernentes ao desenvolvimento do papel do Estado na e para a sociedade, que fosse capaz de oferecer uma base adequada “para a análise da reprodução social, de patologias sociais e diretrizes para a transformação emancipadora do ser humano (LEAL, 2008, p. 178).

Trata-se de um modelo de ação que busca o entendimento, ou o paradigma do entendimento recíproco, onde “é fundamental a atitude performativa dos participantes da

---

<sup>1</sup> Jovino Pizzi (1994, p. 17) assevera que a Escola de Frankfurt surgiu da aproximação de alguns dissidentes do marxismo que tensionavam reconstruir uma ética mais abrangente. Eles questionavam o pressuposto de que o desenvolvimento do capitalismo poderia criar não apenas condições objetivas, mas também condições subjetivas para a transformação da sociedade.

*Barbarói, Santa Cruz do Sul, Edição Especial n.42, p.<229-249>, jul./dez. 2014*

interação que coordenam seus planos de ação ao se entenderem entre si sobre algo no mundo” (HABERMAS, 2002, p. 414).

Para Habermas, a ação estratégica é parasitária da ação comunicativa, sendo que se não existisse uma racionalidade na crença no outro, a comunicação não existiria. Na teoria Habermasiana, o fato de se ter razões explica a racionalidade, portanto, entender signos, a partir de algum tipo de percepção, é pressuposto de qualquer comunicação. Porém, o conceito de racionalidade para o pensador é amplo, podendo ser considerado racional aquilo que se tenha argumentos para defender (RECK, 2013b).

Assim, agir comunicativamente, é um agir social, onde ocorre a construção de um acordo, sobre as razões de ambas as partes. Nessa esteira, a sociedade pode estabelecer milhares de consensos, que não se formalizam expressamente, e onde os discursos estabelecem pretensões de validade (RECK, 2013b).

Tem-se daí que, não há como falar em Estado de Direito, sem reportar-se à democracia participativa, que vai muito além da tradição liberal preconizada por Locke, onde resta cristalizada uma concepção “individualista e instrumentalista do papel do cidadão.” Nesta concepção, os indivíduos são agentes exteriores ao Estado, reproduzindo-o através da democracia representativa e do pagamento de impostos visando “benefícios organizacionais” (ARAÚJO, [s.d.], online).

Já na República, preconizada por Rousseau, a precedência cabe ao processo democrático, onde a deliberação coletiva conduz os indivíduos a um entendimento sobre o bem comum (ARAÚJO, [s.d.], online).

Nesta visão, a liberdade humana tem sua máxima expressão não na busca de preferências privadas e sim na autolegislação mediante a participação política. A cidadania é vista através do modelo da pertença a uma comunidade ético-cultural que se determina a si mesma, ou seja, os indivíduos estão integrados na comunidade política como partes num todo, de tal maneira que, para formar sua identidade pessoal e social, eles necessitam do horizonte de tradições comuns e de instituições políticas reconhecidas (ARAÚJO, [s.d.], online).

Habermas (2004, p. 277/278) retoma estas idéias para fazer a sua distinção quanto aos modelos de democracia, baseados na concepção liberal e na concepção republicana de Estado. No primeiro caso, o Estado é programado para atender os anseios da sociedade, imaginando-se aqui o Estado enquanto aparato da Administração Pública e a sociedade composta por relações particulares e sociais, baseada nas leis de mercado. Aqui, o poder político é utilizado pelo aparato estatal para impor interesses sociais, construindo uma vontade popular.

Por outro lado, na concepção republicana de Estado, a política constitui “o processo de coletivização social”, servindo como mecanismo de reflexão quanto à ética cotidiana. Ela realiza a mediação, onde “ao lado da instância hierárquica reguladora do poder soberano estatal e da instância reguladora descentralizada do mercado”, surge uma nova forma de interação social, baseada na solidariedade (HABERMAS, 2004, p. 278).

Desta forma, é possível alcançar o consenso que havia sido buscado pela via comunicativa. Trata-se da autodeterminação dos cidadãos em relação ao Estado, independente da administração pública e das estruturas de mercado, onde é conferido um juízo de valor importante à opinião pública e à sociedade civil (HABERMAS, 2004, p. 278).

Significa dizer que essa ausência de certezas vai imprimindo no âmbito das relações sociais desafios à integração e harmonização de tantas diferenças (culturais, religiosas, econômicas, de gênero, etc), o que se projeta para o âmbito da política lato senso (governamental, notadamente), em que o Estado, Sociedade Civil e Mercado, como momentos radicalizadores da superação daquela autoridade transcendente [...] afiguram-se como novos sujeitos sociais que formatam o que posso chamar de novo espaço público (LEAL, 2008, p. 178).

Habermas (1991, p. 22) afirma que a formação de um discurso da vontade relaciona a autonomia dos indivíduos e sua condição de entes que partilham formas de vida intersubjetivamente. Nessa medida, a igualdade de direitos entre os cidadãos aliado ao respeito à dignidade pessoal, “são suportados por uma rede de relacionamento interpessoal e por relações recíprocas de reconhecimento.”

Leal (2010, p. 25) observa que, para Habermas, o poder supõe uma vontade comum, “um agir comunicativo que reflete a capacidade humana de realizar as coisas, não se afastando dos princípios norteadores que o constituíram, sob pena de nada se relacionar aos sujeitos que os envolve.”

Assim, diante da possibilidade trazida pela comunicação racional entre indivíduos, cidadãos pertencentes a um Estado, e, mais proximamente, a uma comunidade, onde, mesmo questões ou premissas individuais podem ser contempladas no âmbito coletivo, essa ética discursiva trazida por Habermas, fomenta a possibilidade de uma cidadania ativa, na medida em que há formação de consensos com vistas ao bem comum.

## **A segurança pública no Constitucionalismo Contemporâneo: apontamentos quanto a Constituição da República de 1988**

A segurança, ou o sentir-se seguro no meio em que se vive e perante outros indivíduos, é um direito considerado fundamental. Os direitos fundamentais, na história constitucional brasileira, encontravam-se já arrolados na Constituição do Império de 1824, no artigo 179, identificados aos textos constitucionais dos Estados Unidos e da França. Já a Constituição de 1891, retoma os direitos fundamentais da Carta anterior, fazendo importantes acréscimos, ampliando, por exemplo, as garantias penais e instituindo o *habeas corpus*. Já a Constituição de 1934, incorpora alguns direitos sociais, como “direito à subsistência” e “assistência aos indigentes”, além da instituição do mandado de segurança e da ação popular (DIMOULIS; MARTINS, 2011, p. 33).

A Constituição de 1937 faz desaparecer o princípio da legalidade e é restabelecida a pena de morte. Ainda, é estabelecida a censura prévia e os direitos sociais ficam à mercê do poder do presidente. Já a Constituição de 1946, promulgada por uma Assembléia Constituinte, restabeleceu direitos e “garantiu o acesso incondicional ao Poder Judiciário” (GORCZEVSKI, 2009, p. 189/191).

Bonavides e Andrade (1991, p. 430/431), afirmam que o Movimento de 1964, após o golpe de Estado, buscava sua legitimação, através de um texto constitucional novo capaz de institucionalizá-lo. Com a Constituição de 1946- que continuou vigorando após o golpe- praticamente superada pelo uso dos poderes atribuídos ao Marechal Castello Branco pelos Atos Institucionais, fazia-se necessária uma nova carta constitucional. Assim, em 24 de janeiro de 1967, é promulgada a nova Constituição, que, segundo os autores, já nasceu morta, afinal era constantemente submetida e anulada pelos atos institucionais.

A Constituição de 1988 simboliza a retomada da democracia, e não apresenta os direitos fundamentais de forma sistemática, encontrando-se referências a esses direitos ao longo do texto constitucional (DIMOULIS; MARTINS, 2011, p. 33). Da leitura do artigo 3º da Carta Constitucional, infere-se que “o Estado Democrático de Direito existe principalmente para satisfazer as necessidades humanas e assegurar os direitos e liberdades de cada cidadão” (LOPES; LEMOS, [s.d.], online). Senão vejamos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;

- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Denota-se daí que, entre os vários objetivos elencados, existe uma preocupação com o bem estar econômico e social, com a justiça e com a segurança. “Dessa forma, segurança pública não é apenas um dos meios do Estado alcançar seus objetivos, ela é também um dos seus fins e como um objetivo estatal, a segurança pode ser individual ou coletiva” (LOPES; LEMOS, [s.d.], online).

Precisamente, a Constituição Federal de 1988 contemplou o tema da segurança pública com um capítulo específico- Cap.III, artigo 144 e parágrafos- apresentando-a como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio,” elencando ainda, os órgão responsáveis pela prestação da segurança pública (BRASIL, 1988). Para Souza Neto ([s.d.], online), até a promulgação da Constituição de 1988, não havia um capítulo específico para tratar sobre o tema da segurança pública, aparecendo este de forma esparsa nas demais Constituições.

O fato de ser o Estado o detentor do monopólio do uso legítimo da força gera inúmeras críticas por parte da sociedade, que acusa o Estado de negligência e as polícias de uso excessivo de violência. Câmara (2002, p. 13/15) visualiza uma análise superficial em relação ao quadro das polícias, argumentando quanto à ineficácia da proposição de ações pontuais, que não resolvem as críticas e não satisfazem a complexidade da segurança pública.

Nestes termos, existe um contexto complexo a ser aferido, o que acaba por trazer à tona questões bastante dolorosas, por vezes trágicas, humana e socialmente. Esse contexto representa um apanhado de desafios para a gestão pública, na medida em que o Brasil tem uma das mais violentas polícias do mundo, onde a corrupção impera, o que afeta tanto os bons profissionais, quanto a sociedade, sobretudo nas camadas mais fragilizadas pela pobreza e exclusão (MENDES *et al*, 2005, p. 153/154).

Esse quadro envolvendo o cenário em que se encontra a segurança pública no Brasil tem sido um desafio para o Estado, na medida em que, com o aumento das taxas de criminalidade, amplia-se também o sentimento de insegurança, sobretudo quando se verifica a situação desoladora em que se encontram os presídios, ante a superlotação, a falta de combate às práticas corruptivas dos entes públicos e o crescente uso da violência por parte dos

policiais. Agrega-se a isso, a falta de investimentos neste setor, a desvalorização dos trabalhadores na segurança, a ineficiência investigativa e a morosidade judicial, que surgem como entraves para a consolidação da democracia no país (OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA, [s.d.], online).

Inserir o tema da segurança pública de forma permanente de sistemática nas agendas política e social, ampliando o debate para que se insiram vários atores sociais- polícia, justiça, Estado e sociedade civil- transformando o “problema” em uma política pública, pode ser uma forma para que o Estado tenha fortalecida sua capacidade gerencial no tratamento da violência. Além disso, essa postura tende a refletir em maior segurança e qualidade de vida para o todo da sociedade (OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA, [s.d.], online).

Nesta senda, onde a busca por políticas públicas de segurança efetivas deve ser o fim a ser alcançado, necessário o comprometimento, na esfera pública, de todos os envolvidos, com a justiça e a ética, já que é comum verificar que a impunidade gera injustiça, que, por sua vez estimula crimes. Neste cenário dissemina-se a cultura do medo, ao ponto em que os investimentos são reduzidos, trazendo consequências negativas na esfera social e um abalo constante na credibilidade das instituições públicas (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2010, p. 4).

A que se considerar aqui, a transição pela qual passou (ou ainda passa), o Brasil, após anos de autoritarismo, experimentado a partir de 1985, quando da volta para a democracia:

O processo de transição para a democracia, das últimas décadas, enfrentou o desafio de manter a ordem pública em um contexto afetado pela insegurança urbana e a necessidade de mudança de atuação dos órgãos de segurança pública, estruturados sob a influência de resquícios autoritários, mas com a responsabilidade de atuar de acordo com os princípios democráticos, impostos pela sociedade por meio dos movimentos sociais (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 59/67).

A Constituição brasileira, chamada de “Constituição Cidadã”, é a mais longa, democrática e preocupada com os direitos humanos (GORCZEVSKI, 2009, p. 198). Porém, a nova Carta Constitucional não se preocupou com a construção de uma política de segurança pública,

por isso, as ações de “controle da ordem pública” tornaram-se mais complexas na “ordem democrática” e a reorganização do aparelho estatal não resultou na imediata participação social na construção da política de segurança pública, necessária ao país. Estado e sociedade devem exercer papéis cruciais na definição de estratégias políticas e de poder que legitimam o processo pelo qual se desenvolve a política pública. Neste embate, os interesses e as contradições, inerentes à dinâmica das

relações entre governantes e governados, constituem o fundamento da construção política (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 59/67).

As políticas de cunho social envolvem diferentes instâncias governamentais, em especial, ao se pensar na complexidade que envolve a segurança pública. Ao Poder Executivo cabe o planejamento e a gestão das políticas de segurança, tendo por finalidade a prevenção e a repressão da violência e da criminalidade. O Poder Judiciário atua para o trâmite adequado do processo e da aplicação da legislação e o Poder Legislativo, estabelece o ordenamento jurídico, necessário para o funcionamento apropriado do sistema de justiça criminal (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 59/67).

O sistema de segurança pública brasileiro em vigor, desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu um compromisso legal com a segurança individual e coletiva. Entretanto, no Brasil, em regra, as políticas de segurança pública têm servido apenas de paliativo a situações emergenciais, sendo deslocadas da realidade social, desprovidas de perenidade, consistência e articulação horizontal e setorial (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 59/67).

Coitinho e Colet refletem sobre a participação dos atores sociais nos processos democráticos na teoria de Habermas, para quem a inclusão de tais atores mediante igualdade de direitos, deve ultrapassar o plano político, agregando ideais de justiça e igualdade social e espírito de solidariedade. A legitimidade do processo democrático, encontra-se então, na soberania popular (COITINHO; COLET, 2010, p. 333).

Assim, enquanto serviço público, cabe a reflexão sobre um possível conceito a partir de elementos que o perpassam, questionando-se sobre possibilidade de participação de diferentes atores em um processo democrático de estabelecimento de políticas de segurança.

### **Apontamentos conceituais acerca do serviço público**

Os serviços públicos, de maneira geral, são classificados obedecendo a certos critérios, como, por exemplo, a entidade a quem foram atribuídos, se federais, estaduais ou municipais; quanto à essencialidade, assim definidos pela própria natureza, enquanto de necessidade pública ou de execução privativa da administração. Ainda, quanto aos usuários, a obrigatoriedade da utilização e a execução (GASPARINI, 1995, p. 212/213).

Cabe aqui uma rápida reflexão sobre o papel do Direito na interpretação de determinados fenômenos, na medida em que

O Direito é um meio linguístico cuja função é carregar argumentos produzidos na comunidade. Estes argumentos são de ordem moral, ética e pragmática. Os argumentos são analisados e transformados em jurídicos através do procedimento de criação do Direito ( RECK, 2012, p. 31/52).

Esta reflexão torna-se importante, quando se pensa sobre a importância da construção de conceitos jurídicos para todos os institutos, o que acaba sendo aplicado nas mais diferentes áreas do conhecimento. Assim, para além de refletir sobre os princípios norteadores dos serviços públicos, vale a tentativa de construção de um conceito para este serviço, agregando, elementos que lhe são inerentes.

Reck (2012, p. 31/52) assevera que o tema do serviço público não traz fórmulas prontas, e a adoção de um conceito, não é tarefa das mais fáceis, uma vez que, qualquer que seja a escolha, existem conseqüências normativas. Ao adotar um determinado conceito, existe um compromisso baseado em deveres políticos e direitos sociais.

Além disto, serviço público implica em menor margem de manobra para a ação instrumental e estratégica dos atores baseados na lógica lucro/não lucro. Isto por que o serviço público indicaria um regime jurídico que no mínimo teria um pouco mais de direitos para o usuário e maior regulação que a atividade estritamente econômica (RECK, 2012, p. 31/52).

Para Zimmer ([s.d.], online) serviço público é todo serviço prestado pela Administração Pública Direta e Indireta, ou por seus delegados, através de concessões ou permissões. Valendo-se de Di Pietro, o mesmo autor informa ainda que se trata de “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime total ou parcialmente público.”

O autor reconhece que se trata de um conceito em constante mutação, estando na dependência das escolhas do legislador, e lembra que é a adoção de leis, sempre variáveis, que determina o que venha a ser serviço público (ZIMMER, [s.d.], online).

Para Reck (2012, p. 31/52) “os serviços públicos são operações do sistema jurídico acoplados com os sistemas da administração e por vezes da economia. Transformam comunicação em outros tipos de comunicação.” Assim,

Os serviços públicos podem ser condicionados ou incondicionados a um determinado comportamento. Isto significa dizer que ele pode assumir um regime jurídico onde não é necessário nenhum comportamento especial para que o usuário possa gozar do serviço. De outra banda, é possível que o regime jurídico do serviço público estabeleça algum comportamento. Não existe uma correlação necessária

com a universalidade do serviço. Certos serviços podem ser universais, mas condicionados (RECK, 2013a).

Mello (2012, p. 686) reconhece que determinadas atividades, que consistem na prestação de algum bem material, no intuito de satisfazer a coletividade como um todo, na medida em que o Estado, em determinado tempo e lugar, entende que tais prestações não devem ser deixadas a cargo da livre iniciativa. Assim, para o autor,

*Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público- portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (grifo no original) (MELLO, 2012, p. 687).*

Para Medauar (2012, 347/348), serviço público, “referes-se a *atividade prestacional*, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva.” Para a autora, o serviço público trata então, excluídas as atividades meio, da multiplicidade de ações desenvolvidas pela Administração Pública, que, utilizando-se de seus poderes, bens e agentes, através de atos e contratos, o realiza de forma eficiente.

No tocante ao que interessa a este trabalho, a conceituação trazida por Leal (2010, p. 13), parece ser a mais adequada, na medida em que, para o autor,

O serviço público presta-se como meio hábil à realização dos fins da comunidade, demarcados pelos objetivos, finalidades, valores e princípios da Carta Política e mesmo de todo o sistema normativo, vinculando o Estado, mercado e sociedade a tais misteres.

Aponta ainda o autor que, na modernidade, falar de serviço público tem inúmeras implicações, de ordem política, social e jurídico- administrativa, cujas bases situam-se na esfera dos compromissos estatais e comunitários, dentro de determinado sistema jurídico. Nesta medida, seu “objeto imediato e direto é a satisfação das necessidades individuais de importância coletiva, independente de qualquer interesse subjetivo patrimonial” (LEAL, 2010, p. 13).

Assim, observando que a conceitualização abarca também os princípios que regem os serviços públicos, estes são tidos como “mandamentos de otimização”, incluindo “critérios da racionalidade econômica no direito” (ALEXY, 2010). De forma bastante sucinta, pode-se

afirmar que os princípios constitucionais, implícitos e explícitos, aplicáveis à administração pública, são também identificados no serviço de segurança pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (expressos na Constituição de 1988) e os implícitos, que permeiam o texto constitucional, como a supremacia do interesse público sobre o privado, aliado a indisponibilidade pela Administração Pública do interesse público; a razoabilidade, proporcionalidade e a continuidade (GENOSO, 2011, p. 48/49).

O presente trabalho não se deterá na análise de cada um dos princípios, bastando aqui a reflexão de Celso Antônio Bandeira de Mello, trazida por Genoso (2011, p. 49), de que as normas, enquanto regras expressas, são facilmente identificáveis nos textos positivados, estando à disposição do intérprete para sua interpretação. Os princípios por outro lado, reclamam ser desvendados, na medida em que se encontram espalhados em diferentes normas administrativas, mesmo não estando expressos de forma categórica sequer no texto constitucional.

### **Segurança Pública para quem? A participação social na implementação de Políticas Públicas de segurança: consecução da ética habermasiana**

Ante o que foi até aqui exposto, já se pode inferir que, o serviço público de segurança, repleto de princípios expressos e não expressos, detentor de uma complexidade que envolve diferentes atores sociais, carece de avanços para consecução de seu principal objetivo: proporcionar um sentimento de segurança aos cidadãos.

Mecanismos essenciais não têm sido utilizados pelos diversos governos para possibilitar o pensar, o implementar, o implantar, o efetivar, com eficácia e eficiência, uma política de segurança pública como instrumento do Estado e da sociedade. A promulgação de leis, decretos, portarias e resoluções, visando instrumentalizar o enfrentamento da criminalidade e da violência, sem que haja articulação das ações de segurança pública no contexto social, acaba apresentando resultados inconsistentes e insatisfatórios (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 59/67).

O Estado, ao proporcionar segurança pública, deve apostar em uma sinergia na atuação dos órgãos de segurança, visando uma constante participação e inclusão social. Deve ainda, observar que a segurança pública é um processo sistêmico, que envolve uma série de ações públicas e comunitárias, responsáveis por assegurar, além da proteção de indivíduos e coletividade, a garantia de direitos de cidadania a infratores e vítimas (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 59/67).

Nas palavras de Marconatto (2010),

Em um Estado que se diz democrático e de direito, qualquer tipo de violação aos direitos fundamentais de seus cidadãos constitui afronta direta à ordem constitucional estabelecida. Desde que assumiu para si o ônus de garantir a liberdade e a segurança de seus cidadãos, o Estado dispõe de mecanismos tendentes a corrigir eventuais violações à liberdade individual.

No que diz respeito à participação cidadã na segurança pública, é possível verificar que o que acontece é uma violação ao direito nessa participação, uma vez que os rumos da segurança concentram-se nas mãos dos Poderes estatais.

Para Leal (2008, p. 179), a partir do século XX, o Direito Constitucional torna-se essencial para “o entendimento do espaço público de cidadãos racionalmente envolvidos na troca de argumentos.” Este processo está interligado com a vinculação do Estado à Constituição, que se caracteriza enquanto um fenômeno moderno, onde, assim como o Estado é uma associação política que se desenvolve na modernidade, também as constituições são produto de um movimento ideológico, estritamente moderno, denominado constitucionalismo (SEGOVIA, 2004, p. 15).

No dizer de Habermas (1984, p. 177), a esfera pública desenvolve-se “no campo de tensões entre Estado e sociedade”, mas de forma que ela torna-se parte do setor privado. Mas, com o processo evolutivo em curso, de sociedade industrial para Estado social, “multiplicam-se relações e relacionamentos que não podem ser suficientemente bem ordenados em institutos quer do Direito Privado, quer do Direito Público; obrigam, antes, a introduzir normas do assim chamado Direito Social.”

Assim, ante as tensas relações entre a esfera pública e privada, é que Habermas concebe a política democrática deliberativa, detentora de dualidade que não se finda na institucionalização do complexo parlamentar, mas na noção de esfera pública “reenviada a um conjunto de espontaneamente gerado de arenas políticas informais, dialogicamente discursivas e democráticas, e ao próprio contexto cultural e base social respectivos” (LEAL, 2008, p. 182).

É a partir dessas concepções que se pode avaliar a participação social na elaboração e consecução das políticas de segurança, que ainda carecem de uma interação Estado - indivíduo.

Trata-se de uma questão significativamente complexa que impõe a necessidade de aproximação entre diversas instituições e sujeitos. Entende-se, portanto, a segurança pública como um processo articulado e dinâmico que envolve o ciclo burocrático do sistema de justiça criminal. Sem articulação entre polícias, prisões e judiciário, inclusive sem o envolvimento da sociedade organizada, não existe eficácia e eficiência nas ações de controle da criminalidade e da violência e nas de promoção da pacificação social (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 59/67).

Apesar da identificação de questões de toda ordem, no que diz respeito à problemática dos serviços públicos de segurança, fez nascer, mesmo que tardiamente, o Plano Nacional de Segurança Pública, no ano de 2000, sendo que, em 2007, é criado o PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania que “articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública”. O Programa tem por objetivo “fazer o enlace das ações estratégicas de segurança com os programas sociais existentes, com a finalidade de atingir diretamente o núcleo familiar e a juventude, instituindo um território de cidadania e coesão social” (BRASIL, [s.d.], online).

Voltado para a população jovem, o Pronasci traz entre suas estratégias, a pacificação do território, a conquista dos jovens para a cidadania e a repactuação do contrato social para a coesão do território. Entre as ações de maior impacto, estão o Programa de acolhimento ao jovem infrator ou em situação de risco criminal e à sua família; o Programa Nacional para habitação de policiais de baixa renda; criação de novas vagas para a Polícia Federal; piso salarial nacional para os policiais; concurso público para a Polícia Rodoviária Federal; criação da Escola Superior de Polícia Federal e um plano de comunicação e construção de presídios especiais para mulheres e jovens de 18 a 24 anos de idade (BRASIL, [s.d.], online).

Importante perceber que as reformas desenvolvidas para a reestruturação das organizações policiais, iniciadas ainda na década de 1980 em países da Europa, nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, expandiram-se para a América Latina e África, na busca por uma redefinição de papéis e da missão das organizações policiais (ZAVATARO, 2007).

Mesmo tendo no horizonte um sistema complexo, ao se falar em segurança pública, as atenções voltam-se para as estruturas policiais, uma vez que é através delas que se dá o “controle” da violência e da criminalidade, legitimado pelo Estado. Mas, a ressalva se faz para lembrar que o tema da segurança pública é muito mais amplo, “envolvendo aspectos sociais, educacionais, econômicos, e seu debate deve envolver toda a sociedade. O Pronasci, parece ser um passo importante para o alargamento dessa percepção” (SCHWINN; KONRAD, 2013).

Por outro lado, as instituições policiais e as Forças Armadas, devem investir na qualificação de seus agentes, especialmente com programas voltados aos direitos humanos. Além disso, são de suma importância sistemas de avaliação desses setores, com a participação da sociedade, com seus diferentes grupos, em um processo de aproximação dos setores de segurança pública com a população (SCHWINN; KONRAD, 2013).

Esta pode, inclusive, ser uma ferramenta para emancipação dos indivíduos, no sentido de que possibilita o “desenvolvimento da consciência de si”, garantindo a integridade e autonomia do objeto e do indivíduo. Essa tomada de consciência emancipadora, impede que o sujeito volte a um processo de “adaptação consciente”, ou uma “racionalidade manipulativa, subjetivista e instrumental e que reduz a interação social à relação de poder, totalizado nas “instituições” (PIZZI, 1994, p. 27).

Aqui, lembra-se da importância das garantias do Estado Democrático de Direito, uma vez que este deve garantir o direito a iguais liberdades subjetivas de ação, direito de proteção dos direitos individuais e o direito a uma produção politicamente autônoma, que se concretiza nos direitos fundamentais que fundam iguais pretensões no que diz respeito ao processo de participação nos processos democráticos (HABERMAS, 2000, p. 200/201).

A soberania popular entrelaçada com as liberdades subjetivas se entrelaça também com o poder estatal organizado, de maneira que o princípio de “todo poder emana do povo” se concretiza através de pressupostos e condições de comunicação e de procedimentos de uma formação da opinião e vontade comuns, institucionalmente diferenciada. No Estado de Direito, entendido como fim da teoria do discurso, a soberania popular não se visualiza em uma assembléia intuitivamente identificável de cidadãos autônomos, mas se retrai a circuitos de comunicação, carentes de sujeitos, que representam os fóruns e os organismos deliberativos e decisórios (HABERMAS, 2000, p. 202/203).

Para Habermas (2000, p. 203), somente esta forma anônima - da soberania popular - pode, através do poder comunicativamente fluidificado, ligar o poder administrativo do aparato estatal à vontade dos cidadãos. Essa comunicação tem espaço nos Conselhos de Segurança Pública, onde a sociedade civil tem participação e a comunidade em geral pode se manifestar, além de audiências públicas a serem realizadas especificamente para ouvir as comunidades.

No tocante às políticas públicas, projetos como o PRONASCI, podem ser importantes ferramentas de inclusão dos cidadãos nas políticas de segurança pública, uma vez que, um dos

objetivos dessa política é aproximar os agentes de segurança pública, que representam o Estado, do cidadão.

Assim, para que exista uma reflexão continuada sobre o papel das instituições de segurança pública no Estado Democrático de Direito é imprescindível uma comunicação ativa entre Estado e cidadão, capaz de criar um espaço de reflexão dos atores da área de segurança pública para o diálogo de suas práticas e resultados.

A contribuição de Habermas, com a sua teoria discursiva, fornece elementos importantes para a consecução de políticas públicas que contem com a efetiva participação dos cidadãos, conscientes de seu papel enquanto agentes ativos do meio em que vivem e detentores de uma fala, um processo comunicativa capaz de criar consensos que beneficiem ao conjunto da sociedade.

## **Conclusão**

A busca pela solidificação da ideia de uma possibilidade real de participação popular na formulação e consecução de políticas públicas na área da segurança permeou o presente trabalho.

De forma muito resumida, buscou-se analisar alguns pontos da teoria de Habermas, cuja contribuição para a teoria da democracia participativa resta evidente, uma vez que sua teoria do discurso traz importantes elementos para o entendimento dos padrões de discurso na esfera Estado - sociedade.

Nesta senda, importante a compreensão acerca de alguns elementos que permeiam o serviço público, que abarcam também a segurança pública. Para que haja uma participação popular no processo de construção de políticas públicas de segurança, se faz necessária a construção, entre os atores sociais, de determinados consensos, que resultem em benefícios à coletividade.

O tema da segurança pública é recorrente, uma vez que faz parte do cotidiano social, já que afeta diretamente os indivíduos, seja pela eficácia ou ineficácia das políticas governamentais. O que se pode observar é que, são poucas as vezes em que a comunidade é ouvida no momento da elaboração dessas políticas, o que parece, no mínimo controverso, na medida em que é a comunidade, seus diferentes grupos sociais, que se encontram mais próximos das causas e consequências da insegurança. Portanto, na elaboração de políticas

públicas são essas pessoas que devem ser ouvidas, bem como na avaliação, já que se pode pensar que, em muitos casos, os beneficiários se transformam em vítimas das políticas adotadas.

Conclui-se daí que, apesar de, no caso do Brasil, essa participação ainda não ser ativa, alguns passos vem sendo dados, com a construção de políticas, mesmo que vindas “de cima para baixo”, que buscam fomentar essa participação e a qualificação dos serviços públicos, em especial, os de segurança. Nessa medida, Habermas, tem muito a contribuir, ante a consecução de sua ética discursiva.

Para que se assegure o bem estar da população e a garantia da dignidade e integridade de cada participante, como participantes autônomos de uma sociedade, a política pública só deveria ser executada quando seus benefícios e consequências fossem antecipados, analisados e aceitos por todos.

Cabe a ressalva de que não se pretende uma política pública com resultados para grupos seletos, ou de resultados individuais, pois em tal cenário não se aceitará a utilização da força ou qualquer forma de manipulação. Os pilares dos relacionamentos estarão sob a influência da justiça, da verdade e da veracidade. Um Estado que pense suas políticas públicas com vistas a estes princípios, terá a sua população como co-participante do processo decisório.

Mesmo que seja mais cômodo que as decisões venham “de cima para baixo”, o caminho participativo deve ser almejado pelo Estado, pois ao se continuar no antigo modelo de planejamento das políticas públicas corre-se o risco de obter da população o mesmo “feedback”, ou seja, baixa credibilidade frente ao Estado, falta de engajamento e de responsabilidade.

Quando a população estiver consciente da importância e da razão de cada uma de suas responsabilidades dentro do processo participativo, quando as mudanças forem envoltas pela opinião da população, e que quando esta população questionar as políticas tenha como resposta os argumentos (a razão) de existirem e que justifiquem o funcionamento delas é que se dará a plena prática do processo argumentativo.

As dificuldades encontradas para a execução dessa “política participativa” serão compensadas pelo reconhecimento da importância da população pelo Estado e pelo comprometimento entre os indivíduos e o Estado.

### Abstract

This study aims to analyze the social participation in the achievement of public security policies, supported the theory of discourse ethics of Habermas. Based on the communicative action, by which individuals are able to establish an agreement, it is possible to assess the extent to which current public safety policies with the participation of society for their formulation. The question revolves around the possibility of an active citizenship, since to provide the public service, the state should not act as a mere provider, but as a partner of the popular will, built on ethical and moral grounds. The research is a bibliographic nature, supported by contemporary authors who treat of the subject, which, at first, addresses the discourse ethics as a condition of citizenship, from the analysis of public safety in the Constitution of 1988 and then address the public and finally discuss the service achievement of Habermas' ethics from social participation in public security policies. The main conclusions revolve around the need to promote social participation in security policies, in order to produce more effective results in the execution of these policies, since it is the closest of the causes and consequences of insecurity community.

**Keywords:** Public service. State. Social participation. Citizenship. Discourse Ethics.

### Referências

- ALEXY, Robert. *Direito, razão, discurso: estudos para a filosofia do direito*. Tradução: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite. *Habermas e a ética do discurso*. Disponível em: <<[http://www.pgfil.uerj.br/pdf/publicacoes/araujo/Habermas\\_etica\\_discurso.pdf](http://www.pgfil.uerj.br/pdf/publicacoes/araujo/Habermas_etica_discurso.pdf)>>. Acesso em: 09 dez. 2013.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>>. Acesso em 09 dez. 2013
- \_\_\_\_\_. *Ministério da Justiça*. Disponível em: <<<http://portal.mj.gov.br>>>. Acesso em: 09 dez. 2013.
- CÂMARA, Paulo Sette. *Reflexões sobre segurança pública*. Belém: Universidade da Amazônia, Imprensa Oficial do Estado do Pará, 2002.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. *Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios*. Florianópolis: Revista Katál, v. 14, nº 1, jan. a jun. 2011, p. 59-67.

COITINHO, Viviane T. Dotto; COLET, Charlise Paula. A ação comunicativa e a contribuição habermasiana à legitimação discursiva do poder local. In: REIS, Jorge Renato; Gorczewski, Clovis. *Constitucionalismo Contemporâneo: debates acadêmicos*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 3 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1995.

GENOSO, Gianfrancesco. *Princípio da continuidade do serviço público*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2011.

GORCZEWSKI, Clóvis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

HABERMAS, Jurgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milron Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_, Jurgen. *Comentários à ética do discurso*. Tradução: Gilda Lopes Encarnação. Lisboa: Instituto Piaget, 1991.

\_\_\_\_\_, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoria del discurso*. Madrid: Trotta, 2000.

\_\_\_\_\_, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_, Jurgen. *O discurso filosófico da modernidade*. Tradução: Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes: 2002.

INSTITUTO DA CIDADANIA. *Projeto de segurança pública para o Brasil*. Fundação Djalma Guimarães, 2010.

LEAL, Rogério Gesta (org.) *A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

\_\_\_\_\_, Rogério Gesta. Considerações acerca de uma maior eficiência na realização dos serviços públicos na administração pública brasileira pós-reforma: relação qualitativa entre Estado e Sociedade no que tange a teoria habermasiana acerca da participação social na prestação do serviço público no Brasil. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. *Espaço local, cidadania e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR; Porto Alegre: Corag, 2010

LOPES, Hálisson Rodrigo; LEMOS, Natália Spósito. *Aspectos constitucionais da segurança pública*. Disponível em: <<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10490](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10490)>>. Acesso em 10 dez. 2013.

MARCONATTO, Cristiano Cuozzo. Direitos humanos e segurança pública no Brasil: entre proteção da coletividade e violação de direitos fundamentais. A (im)possibilidade de conciliação. In: REIS, Jorge Renato; Gorczewski, Clovis. *Constitucionalismo Contemporâneo: debates acadêmicos*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros: 2012.

MENDES, Jussara Maria Rosa; CONSUL, Júlio Cezar Dal Paz; FRAGA, Cristina Kologeski (org.). *A (in) visibilidade da segurança pública: risco no trabalho, formação e políticas*. Porto Alegre: 2005.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Planos de combate á violência*. Disponível em: <<<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca>>>. Acesso em 09 dez. 2013.

PIZZI, Jovino. *Ética do discurso: a racionalidade ético-comunicativa*. Porto Alegre: EDIPUC, 1994.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica do silogismo jurídico e sua incapacidade em resolver o problema da definição do serviço público. Santa Cruz do Sul: Revista do Direito da Unisc, nº 37, jan. a jun. 2012, p. 31-52.

\_\_\_\_\_, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica dos serviços públicos*. Texto disponibilizado na aula de Fundamentos do Serviço Público do Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, 2013.

\_\_\_\_\_, Janriê. *Fundamentos do Serviço Público*. Aula ministrada na disciplina Fundamentos do Serviço Público do Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, ministrada pelo Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck, semestre 2013/1. Informação oral: Santa Cruz do Sul, 2013.

SCHWINN, Simone Andrea; KONRAD, Letícia Regina. *Educação e segurança pública: o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos-PNEDH como referencial de práticas educativas*. Santa Cruz do Sul: Anais do X Seminário internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea- VI Mostra de Trabalhos Científicos: Edunisc, 2013.

SEGOVIA, Juan Fernando. *Derechos humanos y constitucionalismo*. Madrid: Marcial Pons, 2004.

SOUZA NETO. Cláudio Pereira de. *A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Disponível em: <<  
<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

ZAVATARO, Bruno. *Da reforma do setor público à avaliação de desempenho das organizações policiais: propostas, limites e desafios*. Brasília: UNB, 2007.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *A administração pública e o serviço público*. Disponível em:<<  
[www.stf.jus.br/repositorio/cms/.../anexo/ALOISIO\\_ZIMMER\\_JR.doc](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/.../anexo/ALOISIO_ZIMMER_JR.doc)>>. Acesso em 09 jul. 2013.

#### **Sobre os autores:**

*Simone Andrea Schwinn* é Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS- UNISC, Área de Concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com Bolsa CNPQ. Bacharel em Direito. Integrante dos Grupos de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta”, coordenado pela Profª. Pós Dra. Mônia Clarrisa Hennih Leal; “Direitos Humanos”, coordenado pelo Prof. Pós Dr. Clóvis Gorczewski e “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela Professora Pós Dra. Marli da Costa, todos da UNISC. Integrante do Grupo de estudos e pesquisas “Ciência Penal Contemporânea,

coordenado pelo Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo, vinculado ao PPGD da UFRGS. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRGS. Email: [ssimoneandrea@gmail.com](mailto:ssimoneandrea@gmail.com)

*Dionathan Morsch* é Graduando do curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Técnico em Gestão Pública pela UNINTER e graduando em Ciência Política, também pela UNINTER. Integrante do grupo de estudos e pesquisas “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela Professora Pós Dra. Marli da Costa, vinculado o PPGD da UNISC. Email: [dionathanmorsch@gmail.com](mailto:dionathanmorsch@gmail.com)